

台湾地区对外签订文化协议的实践及其潜在风险分析^①

◎余 凡

摘要: 长期以来,大陆方面对“文化台独”在岛内的演进关注较多,对外文化交往方面则少有关。全面梳理 1949 年以来台湾地区对外签订的文化协议,旨在归纳其签订文化协议的类别、特点以及其中可能隐藏的“台独”元素,并结合岛内“文化台独”背景及其外部影响因素,厘清台湾地区文化协议的呈现样态和隐晦指向,警惕潜在“台独”元素植入的现实风险和深切危害。

关键词: 台湾地区; 文化协议; 潜在风险

中图分类号: D62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-3562 (2019) 03-0057-07

“文化台独”是“台独”的核心与思想基础,是“台独”行径中具有极强渗透性和顽固性的组成部分。李登辉主政后期以来,李登辉、陈水扁、蔡英文借由“政治台独”力量,在历史、文化、语言、教育各领域全面“去中国化”。其本质在于台湾文化“去中国化”基础上确立“台湾文化独立性”,突出“台湾主体意识”。而政治统治的方式是一个国家如何处理内部秩序与对外秩序的问题,二者处于互动、渗透、共存状态之中。文化交往是连接内部与外部秩序的重要途径。台湾地区“文化台独”的方式除对内的舆论

宣传、文化教育外,必然存在通过文化交往对外传播和交流“文化台独”的取向。一方面,内外的自洽、逻辑的一致,是自圆其说、取信于人的基本要求。如果文化交往传播的国内话语和交往政策本身存在矛盾,就会迫使国内话语更改。^[1] 另一方面,全球化的发展及其影响使文化交往成为争夺国际话语权和塑造国际认同的重要场域,讲述方式和理解体系被认同和采纳,能够带来更强大的“硬权力”。

长期以来,大陆对“文化台独”在岛内的演进关注较多,对外文化交往方面则少有关。文

收稿日期: 2019-03-26

基金项目: 国家社科基金“台湾对外签订协议的法律问题研究”(16BFX186)。

作者简介: 余凡,女,两岸关系和平发展协同创新中心、厦门大学台湾研究院法律研究所博士研究生。福建 厦门, 361000。

化协议是文化交往活动的实现形式与法律基础，是文化交流活动经常性开展的依据。因此，针对台湾地区对外签订的文化协议的研究亟待进行扎实的基础工作和全面的细致梳理。对文化协议文本予以严格审视深入分析的基础上，透视文本背后复杂深刻的诸多因素。厘清台湾地区文化协议的呈现样态和隐晦指向，警惕潜在“台独”元素植入的现实风险和深切危害。

一、台湾地区对外签订文化协议实践

（一）台湾地区文化协议签订空间

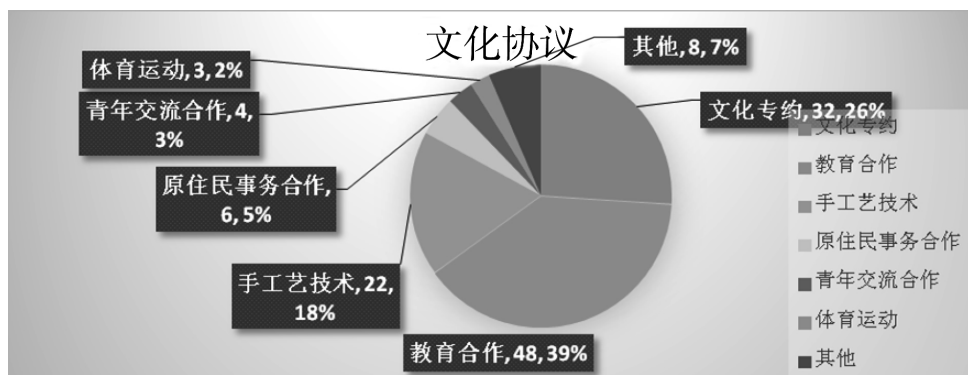
条约是至少两个国际法主体意在原则上按照国际法产生、改变或废止相互间权利义务的意思表示的一致。^[2]文化条约是以条约内容所涉及领域为划分标准，以权利、义务关系为内容，为文化交流活动建立平台并促使有序开展的国际法主体间的契约安排。台湾作为中国领土的一部分，并不具有国家实体的对外缔约权。台湾地区对外缔结文化协议的空间更强调正式外交模式之外能

够拓展的实际可操作性空间。文化协议的签订实践是该空间的实际运用与成果证明。文化协议的履行以文化交流为表现形式，政治敏感性低。台湾地区各种不同的文化兼容并蓄，呈现出独特而弹性的特质，使文化协议能够配合经贸的触角，藉由输出文化、价值观念，达成政治、经济或其他方面的连带效果。

（二）台湾地区文化协议签订实践

目前台湾地区对外共签订文化协议 122 项，其中多边协议 1 项，双边协议 121 项（其中与“邦交国”签订 80 项，与“非邦交国”签订 41 项）。双边文化协议大致可分类为文化专项（32 项）、教育合作（45 项）、手工艺技术（22 项）、原住民事务合作（6 项）、体育运动（4 项）、青年交流与合作（4 项）以及其他相关文化协议（非以上单独涉及之文化领域，如文化特展、文化遗产、文化奖等）共 8 项。^[3]

表一：台湾地区文化协议分布情况



（资料来源：作者整理）

其中，两蒋时期签订文化协议共计 47 项，仅一项因 1979 年中美建交而与美国在台协会签订外，其它签订对象均为其“邦交国”。李登辉执政后共签订文化协议 17 项，其中 15 项与“邦交国”签订，并开始采取以“驻外代表处”的名义与“非邦交国”签订文化协议。陈水扁时期共签订文化协议 25 项，以“驻外代表处”名义签订的协议明显增多。马英九执政期间共签订文化协议 29 项，其中教育合作文化协议多达 20 项。

截至目前，蔡英文执政期间共签订 4 项文化协议，其中 2 项为与日本方面签订，以示“日本为我最重要的邻近友好国家，双方实质交流、互访关系密切。”^[4]

二、台湾地区文化协议的类别与特点

自 1949 年以来，台湾地区跨区域文化交流活跃，已签订了较多的文化协议。从协议类别来看，可将其分为文化专项、教育合作、技术合作、原住民事务合作、体育运动、青年交流与合作

作。呈现出协议形式单一、内容形式多样、权利义务规定宽松的特点。

(一) 类别

1. 文化专项

文化专项协议是台湾地区对外签订的文化领域综合性协议。其框架基本相同：目的在于促进文化合作；相互给予便利与协助；主体部分为具体文化合作领域及对应的合作方式，一般以列举的方式予以明确。涵盖内容广泛，涉及文化、艺术、教育等与文化相关的各个领域。台湾地区文化专项协议绝大多数与“邦交国”签订，签订时间多在 1979 年以前，一般内容抽象，未就具体实施措施和程序性事项予以规定。

2. 教育合作协议

台湾地区对外签订教育合作协议众多，范围涵盖基础教育、职业教育、高等教育等。根据合作内容、性质大致可将其分为单向教育援助、双向教育合作协议。台湾地区分别与南非、巴拉圭等非洲、拉丁美洲及加勒比海地区国家签订教育领域援助协议，向其提供赴台留学奖学金、教育财政援助。分别与美国、法国、菲律宾等国家签订教育合作协议，强调人员互派、信息共享、文化传播，旨在加强与美欧等发达国家及东南亚各国在教育领域的交流与合作。

3. 技术合作协议

台湾地区对外签订了较多的技术合作协议，以促进手工艺、竹工艺技术等方面的合作。先后与斯威士兰、萨尔瓦多等非洲、中南美洲国家签订、续签技术合作协议。主要就合作目的、合作形式、权利义务等予以规定。总体而言，台湾方面提供他方学员到台湾地区考察、受训的机会与名额，承担专家、技术团队对外派驻，代训技术人员以及由此产生的薪资、培训、生活费用支出。缔约他方一般只需提供协助与支持。

4. 原住民事务合作协议

为提升和促进各自领域内原住民族的尊严与权利，推广、协助原住民事务经验交流与合作，

台湾地区分别与加拿大、新西兰、贝里斯、菲律宾、马绍尔群岛签订及续签有关原住民事务合作了解备忘录或协议。^[5] 试图透过与其他原住民族民间团体的交流，提升“民族语言、文化及传统知识相关议题之经验交流”、促进“学术机构、组织、地方政府机关与部落管理机构之交流”，运用原住民族的民族传统、文化艺术条件，以带动社会文化的整体活力，甚至政治上的连接。

5. 体育运动、青年交流与合作协议

为发展体育休闲活动，促进体育运动方面的交流，台湾地区与利比里亚、哥斯达黎加等分别签订体育运动合作协议。内容涉及在体育运动科学、教学等方面的合作，推进学者、技术人员的交流。另外，为鼓励青年发展交流，加强在青少年领域的合作，马英九执政时期分别与加拿大、以色列、波兰签订有关合作备忘录或协定，内容涵盖青年旅行、入境及停留、工作许可等。并采取适当措施如举办国际会议，交换与青年事务有关的印刷品、资讯，代表团互访等促进合作。

(二) 特点

1. 协议形式单一

多边协议是建立和维护国际政治、经济、环境保护和文化交流秩序的主要方式。^[6] 加入多边协议的数量，基本上可以反映一个国家或地区参与国际社会的深度、融入世界体系的程度及与主流国际体系间的关系密切与否。台湾地区仅签署并批准了《经济社会文化权利国际公约》，但由于不是联合国会员国或符合公约所定要件的国家，批准书在送联合国秘书处存放时被退回，因此未完成正式的国际缔约程序，在国际法上并未发生拘束力。^[7] 除此以外，台湾地区对外签订的文化协议均为双边协议，协议形式单一性明显。究其原因，一是台湾不具备主权国家地位，不易被多边协议主体接纳；二是双边协议更容易强化与提升双边政府间的政治与对外往来关系。

2. 内容形式多样

台湾地区对外签订的文化协议中合作事项范

围广泛,包含教育、电影、出版等领域。鼓励文化艺术界各类人员交换互访,合作举办活动,图书交换与资料共享,传播对方语言、历史和文化等,以建立实质的双边文化合作计划。文化交流面向青年群体乃至所有社会公众,并逐步完成文化深根、文化跨国合作。同时由于文化交流自身的观赏性、新奇感、公益性等特点,其更易于被普通民众所了解与接受,因而具有更为广泛的参与性与影响力。

3. 权利义务规定宽松

权利和义务是条约的核心要件,每一协议都包含二者。但在具体的协议文本中,关于二者的规定既可以非常严苛,双方必须遵守,否则承担于己不利的后果;也可以相对宽松,履行起来有较大的弹性和操作空间,即便违背,没有或仅有微弱的惩处措施。台湾地区对外签订的文化协议在权利义务内容的规定上大多较为宽松,表现在以下方面:其一,协议在语言表述上多采用鼓励性话语。其二,协议在内容上多强调经验、信息的交流。其三,协议在执行上缺乏明确的强制力,没有接受他方报复或对他方提供补偿之类的规定。

三、台湾地区文化协议中的潜在“台独”元素

(一) 签订名义

台湾地区文化协议签订名义上的潜在“台独”元素主要体现在与“邦交国”签订文化协议的名义使用上。2000年以前,国民党当局在对外事务尤其是“邦交关系”中仍使用“中华民国”的“国号”。2000年民进党上台后,在维护“邦交”、开拓“邦交”以及处理大部分非官方实质关系等事务上,仍不得不继续打着“中华民国”的旗号。^[8]如果说,这是基于利用“中华民国”“外交资源”以及背离“一中原则”以“台湾”为“国号”的风险性与基础性缺失的考量而沿用“中华民国”的名义的话,那么在陈水扁执政中后期延续至马英九执政前期以及蔡英文上台执政

后,台湾当局对“中华民国”名义的渐进性突破不一而足,将“中华民国(台湾)”、“台湾教育部”置于与“中华民国”同等的位置,以突显增强台湾的主体性。

(二) 文化援助

“对外援助”是指一个国家的人民或机构对另一个国家的人民或机构所实施的帮助或计划进行帮助的行为。^[9]其本是一种利他性行为的体现,有助于改善受援助国国内的经济、文化状况以及基础设施、技术水平。同时,对外援助具有高度的政治性,其取决于援助国对自我利益的评估与考量。如上所述,台湾地区对外签订了大量对外援助性质的文化协议,援助对象主要分布于非洲、南美洲地区,内容上注重教育推广与技术转移。台湾当局以文化援助为手段,一方面表示渴望融入国际体系,另一方面使台湾“回馈国际社会”的潜能得到体认,借此巩固与发展实质关系,增加台湾在国际上的可见度与承认度。

(三) 文化传播

一方面,中华文化在台湾根深叶茂,台湾文化丰富了中华文化内涵。^[10]不可否认台湾当局在对外文化交往中对中华文化的弘扬。但另一方面,协议文本内容对台湾地区领土与管辖领域的承认与认可,隐含着对台湾作为政经实体的地位及台湾主体性的默认与认定。而在岛内“去中国化”行径下,开设介绍彼此历史、文化的特别课程等文化交流方式,可能提供更多台湾在地文化的表现空间。再如有关原住民事务合作文化协议,客观上有利于族群交流的需要,但多元文化的正能量释放是有条件的,不应该脱离现实政治生态。“原住民”一词本身具有强烈的政治意涵和台湾本土意涵,民进党亦格外关注原住民议题,^[11]并借此大肆鼓吹“台湾本土主义”和“转型正义”。原住民事务合作协议在李登辉执政后期首次签订,陈水扁执政时期集中签订,^[12]蔡英文上台后亦再次涉及,与李登辉、陈水扁、蔡英文当局在原住民相关政策的指导方针相呼应。

（四）文化渗透

文化记忆、价值观念交流互通产生的文化共鸣，具有影响力与渗透性。台湾地区对外的文化交往输出与输入并举，文化输入又以价值观念的影响最为广泛而深远。文化协议中潜在的“台独”元素或隐藏在输入的价值观念之中，这在台日间的文化交往中体现得尤为明显。通过长期的“文化渗透”与“文化制衡”，通过培养彼此间的“日本情结”、“台湾情结”以及相似的价值观念认同来强化日台双边关系，以维护与中国台湾地区之间的“特殊”利益。^[13]文化协议的签订为台日交流提供了稳定、机制化的管道，日本文化将继续保持在台湾的影响力。“日本情结”和“台湾认同”二者的捆绑式发展，冲击着台湾社会的中国认同，降低台湾人对中华文化的认同，甚至进而异化台湾人的文化认同、身份认同以及国族认同。

综上所述，台湾地区文化协议中潜在的“台独”元素真实存在，而非恣意揣测。虽然某些结论的得出并非简单的对协议文本本身进行解读，而是将台湾地区的政治、历史因素纳入考量，但正是因为文化的包容性、开放性、低敏感性，文化协议所承载的内涵丰富，经刻意的“填充”、“包装”后具有实际、深远的影响力，文化协议中隐藏的潜在风险更应该被关注和警惕。

四、台湾地区文化协议中潜在“台独”元素植入的风险及其防范

（一）潜在“台独”元素植入的风险

1. “台湾主权”的错误认识

台湾地区有关国际条约的“国内法”效力问题，基本上采用“一元论”将国际法和“国内法”看作是同一个法律体系。依据台湾地区“宪法”第38条、第58条第2项、第63条、第141条及大法官329号解释文规定之“条约”，其位阶相当于“国内”法律。^[14]台湾地区文化协议中“台独”元素得以植入，并以“国内法”予以遵守，其中体现的“国家”行为属性与“台独意识

形态”，将会扩大“台湾主权”、“台湾独立”观念对台湾民众，尤其是对台湾青少年的蛊惑、误导与渗透，潜移默化地影响着台湾民众的国家认同。

2. “一中原则”的违反

台湾地区以“台湾主权独立”的名义或以“台湾文化独立性”为文本内容的文化协议明显违反“一中原则”，是对两岸关系基础的破坏。一方面，以“中华民国（台湾）”、“台湾教育部”的名义签订协议，实质上是将台湾与“中华民国”划上等号，试图将两岸政治关系变为实质上的“国与国”关系，充分暴露了其“台独”的本质。^[15]另一方面，以“去中国化”为底色的文本内容以及妄图割裂台湾与大陆历史文化联系的文化渗透，同样是在践行清除对中国的历史、文化的认同，本质是在“一个中国”概念中进一步去除历史、文化的涵义。

3. “实质独立”的国际影响

透过“台独”元素植入的文化协议，相较而言更易于被目标对象所接受，甚至可以超越某些敏感“禁区”。通过文化信息和价值观念的对外投射和相互流通，产生文化吸引力，激发他国的认同感，建构起与他国之间积极、友好的身份认同关系，以便在获得国际社会的积极肯定和认可中更好地发挥国际影响作用。^[16]柔而有力、润物无声的加深国际社会的“台湾意识”以及进一步巩固岛内的“台湾意识”，并最终塑造其他国家民众、岛内民众对台湾地区的文化认同和政治合法性支持，为其创造有利于实现“实质独立”的内部与外部条件。

（二）潜在“台独”元素植入的风险防范

文化协议中“台独”元素的植入及其实施，事关意识形态和国家文化安全、“一中原则”的遵守以及民族认同、国家认同的文化根基。采取有效的手段进行干预，旨在防范“文化台独”以对外签订文化协议形式恣意扩张的风险，维护中国国家文化主权的法律地位。

1. 国际法层面

国际法是国际秩序的基本支撑与保障。在条约缔结和履行方面,国际法是国家行为预期的依据和判断的标准。主权国家构成国际法与国际秩序的核心,^[17]对外订立条约是国家主权的一项具体内容。因此,遏制台湾地区文化协议中“台独”元素的植入及其实施,需要充分发挥联合国宪章和联合国 2758 号决议的国际法地位与效力,充分运用中美“三个联合公报”的国际条约性质,加强国家间的沟通与协调,增进国际社会对大陆代表和维护中国国家文化主权法律地位的认可,加强对外人文交流中中华民族文化主体性的保障。此外,可以在大陆对外签订的文化交流条约协定中增加对台湾地区文化协议的抑制和消解,压缩以文化协议为载体的“台独”性质的文化在国际范围内的侵蚀空间。

2. 国内法层面

就国内法而言,首先需要积极构建海峡两岸并未分裂、分治、国家主权从未分裂和分割的法律话语体系,维护和实现大陆对包括台湾地区在内的国际事务的主导权、管辖权和裁断权。其次,立法机关应进一步厘清《反分裂国家法》的具体适用方式,注重体系化的反分裂法律机制的构建,如以《反分裂国家法》为依据,形成若干配套性立法,进一步明确《反分裂国家法》的实施方式、程序等细节性问题。^[18]加强对《反分裂国家法》的法律解释,强化其法律调整内容的充实性、针对性,法律调整范围的覆盖性和周延性,为依法行使司法追诉提供坚实依据。

3. 两岸文化交流层面

“文化台独”旨在割裂台湾文化同母体中华文化的联系,在台湾社会内部制造“台湾认同”与“中国认同”的鸿沟。《反分裂国家法》第六条规定“鼓励和推动两岸教育、科技、文化、卫生、体育交流,共同弘扬中华优秀传统文化”。增进两岸文化交流、文化认同,加强两岸的文化向心力,是构筑台湾社会对祖国认同的最有效、

最现实的途径和方法。两岸有共同的历史情感与文脉,在这种天然的历史、文化连结下,善用文化力量,牢牢把握文化对台工作的主导权,对以中华文化为主体的台湾文化施加更多中国元素的影响力,重视文化化人的独特功能,以文化遏“独”,推动两岸同胞共同弘扬中华文化,促进心灵契合。

文化条约为文化交流搭建平台,增进文化的多样性与相互了解。就深层次意义而言,缔结条约意味着为国际互动建立规则与预期,预示着彼此间权利、义务关系的确定及双向资源的流动方向,会重塑国家实力和国际利益格局。审视长期以来台湾地区对外签署的作为文化交流纽带的文化协议,潜在“台独”元素深植其中。从坚决反对与遏制形形色色的“台独”分裂势力和活动,密切关注影响中国统一与民族复兴的外部因素角度而言,对台湾地区对外签订文化协议的风险防范尤为迫切。

注释:

①台湾作为中国领土的一部分,并非主权独立国家,并不具有国家实体的外交权、对外缔约权,为行文方便,本文将台湾地区对外文化交往即所谓的“文化外交”直接表述为文化交往。将台湾地区对外签订的所谓的“文化条约”统称为“文化协议”。

参考文献:

- [1]胡荣荣. 话语权与文化外交[J]. 世界经济与政治论坛, 2008(5): 64-69.
- [2]李浩培. 条约法概论[M]. 北京: 法律出版社 2003 3.
- [3]根据台湾地区“外交部”“条约协定查询系统”“文化教育类”“法务部”“全国法规资料库”中“条约协定资料库”收录的文化条约协定的数据进行整理。整编资料截止日: 2019 年 3 月 17 日。
- [4]李部长立法院第九届第三会期外交业务报告(2017-03-06), [EB/OL]. https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=052449DD01A26E24&sms=DF52F83A5B7D2A47&s=7F9BFBA5B85CA6B.
- [5]1998 年与加拿大签订“行政院原住民事务委员会与加

- 拿大驻台北贸易办事处有关原住民事务合作了解备忘录”;2004 年与新西兰(纽西兰)签订“驻纽西兰台北经济文化代表处与纽西兰驻台北商工办事处原住民事务合作协议”;2006 年与贝里斯签订“中华民国(台湾)行政院原住民族委员会与贝里斯国家发展、投资及文化部原住民事务合作协定”;2007 年与菲律宾签订“驻菲律宾台北经济文化办事处与驻台湾马尼拉经济文化办事处原住民族事务合作了解备忘录”;2008 年与加拿大续签“行政院原住民族委员会与加拿大驻台北贸易办事处间原住民族事务合作了解备忘录”;2019 年与马绍尔群岛签订“中华民国(台湾)原住民族委员会与马绍尔群岛共和国文化及内政部南岛民族文化事务合作协定”。
- [6]梁开银.对现代条约本质的再认识[J].法学,2012(5):92-105.
- [7]一个国家要成为某一国际人权公约的缔约国,通常要经历三个程序。第一步是“签署”,第二步是“批准”,第三步是依该公约规定将签署书或批准书进行“存放”。“中华民国”于1967年签署《经济社会文化权利国际公约》,2009年3月31日,台湾地区“立法院”通过审议批准该公约,时任台湾地区领导人马英九于2009年5月14日签署公约的中英文版批准书。
- [8]黄嘉树,林红.台湾对外交往权相关问题研究[J].同济大学学报(社会科学版),2005(3):82-88.
- [9]John White, the Politics of Foreign Aid, London: Bodley Head, 1974, p. 7.
- [10]胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话, [EB/OL]. [http://www.gwytb.gov.cn/speech/](http://www.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123_1723962.htm)
- speech/201101/t20110123_1723962.htm.
- [11]1994年李登辉在原住民文化会议中首次以地区领导人身份在演讲中采用“原住民”称呼,同年“国民大会”表决修订“宪法”中的“山胞”为“原住民”,到1997年再次将“原住民”提升为“原住民族”。1999年时为“总统”候选人的陈水扁与原住民族各族代表于兰屿签订《原住民族与台湾政府新的伙伴关系条约》。2002年陈水扁方以“总统”身份,通过原住民各族传统的缔约仪式,代表政府与原住民族完成“新伙伴关系协定”再肯认仪式,签订《原住民族与台湾政府新的伙伴关系再肯认协定》。
- [12]仅“行政院原住民族委员会与加拿大驻台北贸易办事处间原住民族事务合作了解备忘录”续签于2008年10月29日。
- [13]于洪洋,巴殿君.日本对台文化政策与交流简论[J].北华大学学报(社会科学版),2012(5):65-69.
- [14]经“立法院”同意引入的条约,其位阶上等同于法律;由行政命令引入的协定,其位阶上等同于行政命令。
- [15]彭莉.试析台湾地区双边经济协议的签约主体[J].台湾研究集刊,2017(6):51-57.
- [16]孙红霞、李爱华.文化外交的独特价值[J].国际资料信息,2007(6):17-21.
- [17]车丕照.国际秩序的国际法支撑[J].清华法学,2009(1):6-20.
- [18]周叶中.论反分裂国家法律机制的问题意识和完善方向[J].法学评论,2018(1):1-8.

责任编辑:刘 强